

ALLEGATO B

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI PER LA FORMA DI
DALL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA PER L'AFFIDAMENTO DIRETTO, SECONDO LA FORMULA DELL'IN
HOUSE PROVIDING DEL SERVIZIO DI MANUTENZIONE ORDINARIA E CONSERVATIVA DEL PATRIMONIO
CITTADINO DEL COMUNE DI SALERNO**

(D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 art. 14 e D.Lgs. 31.03.2023, n. 36, art. 1, 2, 3 e 7)

MAGGIO 2024

INFORMAZIONI DI SINTESI

Ente affidante

Codice fiscale	80000330656
Denominazione	COMUNE DI SALERNO
Natura	ENTE PUBBLICO

Organismo in house

Codice fiscale	3306830658
Denominazione	SALERNO PULITA S.P.A.
Altri soci	SI
- (in caso SI) Nominativi	COMUNE DI SALERNO
Settori di attività	Igiene ambientale – gestione ciclo integrato rifiuti – attività pulizia disinfezione disinfestazione derattizzazione compreso zone verdi – gestione centri di raccolta ed impianti – realizzazione, la manutenzione, la gestione e la pulizia di aree sistemate a verde

Informazioni sull'affidamento

Servizio/i oggetto di affidamento in house	Manutenzione ordinaria e conservativa del patrimonio cittadino verde
Precedente gestore del servizio	ISAM srl
Durata	<i>Dal</i> 26/07/2024 <i>Al</i> 31/12/2024
Importo complessivo dell'affidamento	€ 587.659,29 Al netto dell'IVA
Indicazione di eventuale delibera di costituzione società/acquisto partecipazioni	DCC 67/1996 - atto costitutivo rep. n. 43911 racc. n. 13198 del 27/01/1997 e modifiche statutarie Atto Rep. n. 57945 Racc. n. 24353 del 04/12/2018
Ambito territoriale interessato dall'affidamento	COMUNE DI SALERNO
Numero abitanti residenti nell'area di fornitura del servizio	127.485 ISTAT 2023

Informazioni sul controllo analogo

Tipologia di controllo su organismo in house	ESCLUSIVO
Percentuale di quote di partecipazione dell'ente affidante nell'organismo in house	98,83%
Presenza di partecipazioni private prescritte da norme di legge	NO
Indicazione delle clausole statutarie sul controllo analogo	ART. 13 STATUTO
Indicazione sulla presenza di patti parasociali	NO

Informazioni su attività prevalente

Quantificazione dell'attività svolta nei confronti dell'ente affidante rispetto al totale dell'attività (%)	100,00%
Eventuale produzione ulteriore:	
- Attività svolta	MANUTENZIONE ORDINARIA E CONSERVATIVA DEL PATRIMONIO CITTADINO
- Soggetti ai quali è rivolta	COMUNE DI SALERNO
- Quantificazione (%)	100,00%

Informazioni sull'affidamentote

Tipo di affidamento	Concessione di servizi in House providing
Modalità di affidamento	Affidamento a società a capitale interamente pubblico in House providing art. 7 D.lgs 36/2023 e smi.
Durata del contratto	Sperimentale fino al 31/12/2024
Affidamento o adeguamento di servizio già attivo	La relazione riguarda un nuovo affidamento

Soggetto responsabile della compilazione

Nominativo	Arch. Paola Valvo
Area/Servizio	Area Tutela Ambientale Verde Sostenibilità E Protezione Civile
Contatti	089 663815
Data di redazione	01/05/24

INTRODUZIONE

La presente relazione è stata elaborata relativamente all'affidamento "in house" del **Servizio di manutenzione ordinaria e conservativa del verde orizzontale, costituente patrimonio cittadino**.

Il Comune di Salerno, è giunto alla determinazione di voler eseguire il "**Servizio di manutenzione ordinaria e conservativa del verde orizzontale, costituente patrimonio cittadino**" mediante l'affidamento degli stessi ad una società partecipata, la società Salerno Pulita S.p.A. (società a capitale interamente pubblico) di Salerno giusta Delibera di Giunta Comunale n. 42 del 07/02/2024.

Con la predetta deliberazione si disponeva di **dare mandato al Direttore del Settore Verde, Parchi e Rete idrica, di verificare la sussistenza delle condizioni di legge per giungere all'affidamento in house del "Servizio di manutenzione ordinaria e conservativa del verde orizzontale, costituente patrimonio cittadino" alla società Salerno Pulita S.p.A., interamente partecipata dal Comune di Salerno e soggetta al controllo analogo da parte dell'Ente proprietario, nel rispetto del quadro legislativo vigente, valutando ed evidenziando, attraverso l'elaborazione della prevista relazione da sottoporre al Consiglio comunale, i benefici per la collettività in termini di economicità e qualità del servizio, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, in via sperimentale dal 25/07/2024 (scadenza appalto in essere) fino al 31/12/2024 con monitoraggio al 30 settembre 2024, al fine di valutare i risultati raggiunti e procedere all'eventuale affidamento alla Società in house per il successivo quinquennio 2025-2029.**

Principio fondante di tale decisione è principalmente la volontà di voler svolgere il servizio oggetto di affidamento attraverso un soggetto di diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio e non rivolgersi al mercato, selezionando un appaltatore, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto.

Vista la recente normativa introdotta dal D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 si precisa, come nota metodologica, che nel redigere la presente relazione si è voluto comunque uniformare la stessa allo schema tipo predisposto dal Ministero e relativo Vademecum integrando le novità previste dal D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, secondo lo schema di motivazione qualificata di cui all'art. 17.

In particolare nel suddetto Vademecum si evidenzia che la scelta della modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

- conformità ai requisiti previsti dalla disciplina europea;
- efficacia rispetto alle finalità di interesse generale degli enti territoriali;
- efficienza ed economicità nell'erogazione dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- qualità del servizio.

Considerato, poi, che l'affidamento cui si intende procedere supera la soglia di rilevanza europea, il presente documento costituisce motivazione in ordine ai parametri di cui all'art. 17 comma 2 D. Lgs. 201/2022.

PREMESSE NORMATIVE E GIURISPRUDENZIALI – OBIETTIVI DELL’AFFIDAMENTO

Il D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, rubricato "**Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica**" ha introdotto una serie di disposizioni normative volte al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare, all'articolo 14 comma 3 è prevista, riguardo alla scelta della modalità di gestione di un servizio, la redazione di una relazione in capo all'ente affidante.

Il suddetto Decreto ha inoltre abrogato l'articolo 34, commi 20, 21, e 25, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. L'art. 34, co. 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n.179 prevedeva la redazione di un'apposita relazione "*...che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste*".

Scopo della presente relazione è verificare la coerenza delle procedure previste per l'affidamento diretto, in "house providing", del "**Servizio di manutenzione ordinaria e conservativa del verde orizzontale, costituente patrimonio cittadino**" al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività.

servizi e attività economiche e non economiche

Il **D. lgs. 201/2022** rubricato "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*", tra le definizioni di cui all'art. 2 comma 1, riporta:

c) **«servizi di interesse economico generale di livello locale»** o **«servizi pubblici locali di rilevanza economica»**: *i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale;*

...

g) **«costi di riferimento»**: *indicatori di costo, che stimano le risorse necessarie alla gestione del servizio secondo criteri di efficienza, o costi benchmark*

h) **«tariffe»**: *i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte;*

La **nozione di servizio pubblico locale** come delineata, ad esempio, nella Sentenza del C.S n. sez. V, 1 aprile 2011, n. 2012 già era:

-a) è necessario muovere dal dato di diritto positivo dell'art. 112 del d.lgs, n. 267 del 2000 (Testo unico delle norme sugli enti locali, in seguito "Testo unico") che ha definito i servizi pubblici locali come quelli aventi "*per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*", con espressione che, in sostanza, rinvia l'individuazione degli scopi sociali e di sviluppo di cui si tratta a scelte di carattere politico (Cons. Stato, sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369);

- b) pervenendosi in tale quadro a precisare le coordinate di riferimento della nozione di servizio pubblico, nel senso che essa si "...si fonda su due elementi: 1) la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti; 2) la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità" (sez. V, 14 febbraio 2013, n. 911), essendo stato specificato che "*...partendo dalla nozione comunemente accolta da dottrina e giurisprudenza del servizio pubblico locale (in contrapposizione a quella di appalto di servizi), va osservato che essa accorda tale natura a quelle attività che sono destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i costi direttamente, mediante pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa a carico del gestore*" (sez. V, 1 aprile 2011, n. 2012).

C'è anche da dire che il **Comitato per lo sviluppo del Verde Pubblico** (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare), **nella delibera n. 6/2015** (cui si rimanda per una più completa argomentazione), definiva il servizio di manutenzione del verde pubblico come un servizio pubblico locale argomentando e precisando, alla luce della normativa e giurisprudenza vigente, come di seguito.

Dal primo punto di vista, vale ricordare che, secondo la definizione di massima rinvenibile, ad esempio, nell'art. 18 della legge 26 aprile 1990 n. 86, per pubblico servizio deve intendersi un'attività che pur essendo disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione si caratterizza per la mancanza di poteri autoritari. Quanto all'orientamento che si è venuto consolidando nelle decisioni delle corti giudicanti, è ormai dato acquisito che "per identificare giuridicamente un servizio pubblico, non è indispensabile a livello soggettivo la natura pubblica del gestore, mentre è necessaria la vigenza di una norma legislativa che, alternativamente, ne preveda l'obbligatoria istituzione e la relativa disciplina oppure che ne rimetta l'istituzione e l'organizzazione all'Amministrazione. Oltre alla natura pubblica delle regole che presiedono allo svolgimento delle attività di servizio pubblico e alla doverosità del loro svolgimento, è ancora necessario, nella prospettiva di una definizione oggettiva della nozione, che le suddette attività presentino

un carattere economico e produttivo (e solo eventualmente costituiscono anche esercizio di funzioni amministrative), e che le utilità da esse derivanti siano dirette a vantaggio di una collettività, più o meno ampia, di utenti (in caso di servizi divisibili) o comunque di terzi beneficiari (in caso di servizi indivisibili).

Né la circostanza, che per le attività de quibus non sia prevista l'erogazione di un corrispettivo da parte dei beneficiari (.....), è idonea a inficiare i riferiti connotati dell'attività quale attività di servizio pubblico, in quanto..... la previsione di un corrispettivo (così come di un profitto del gestore del servizio) non é essenziale sul piano della qualificazione giuridica delle attività di servizio pubblico....." (così, ex multis, Cons. Stato, sez. VI, sent. 5.4.2012, n. 2021).

Muovendo da questa premessa, il Comitato intende anzitutto chiarire che il verde pubblico, in ambito comunale, rientra senz'altro fra i servizi pubblici locali, atteso che:

- 1. è rinvenibile una norma legislativa che, alternativamente, ne preveda l'obbligatoria istituzione e la relativa disciplina oppure che ne rimetta l'istituzione e l'organizzazione all'Amministrazione;*
- 2. anche nel caso del verde pubblico lo svolgimento delle attività di servizio pubblico ha il carattere della doverosità. (Come è stato rilevato da attenta dottrina, la doverosità, come attributo dei servizi pubblici non si identifica necessariamente con l'obbligatorietà dell'istituzione dei medesimi. È a pieno titolo pubblico un servizio, anche se la legge consente ad un ente di decidere se e quando istituirlo, considerando la natura e l'intensità dei bisogni degli utenti - SS.UU. Cassazione, ord. 27.5.2009, n. 12252);*
- 3. dette attività possono presentare un carattere economico e produttivo;*
- 4. l'utilità da esse derivanti sono dirette a vantaggio di una collettività, più o meno ampia, di terzi beneficiari (rientrando il verde pubblico fra i servizi indivisibili).*

Riguardo al punto 1), la norma va individuata nell'art. 112 del d.lgs. n. 267/2000 (anch'esse oggi abrogate), il quale come noto disponeva che alla gestione dei servizi pubblici di competenza locale - vale a dire i "servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali" - provvedono gli enti territoriali di riferimento. L'indicazione è molto ampia, e ciò si spiega con la circostanza che gli enti locali sono enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria (art. 3 TUEL), nel senso che essi hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni e di servizi siano assunte come doverose, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento (art. 112 TUEL). Quel che rileva è perciò la scelta politico-amministrativa dell'ente locale di prendere in carico il servizio, al fine di soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della comunità.

Deve infatti distinguersi, riguardo ai servizi pubblici, fra assunzione del servizio e sua erogazione. Il servizio pubblico è assunto dal soggetto pubblico con legge o con un atto generale, che ne rende doverosa la conseguente attività. Il momento dell'assunzione è dunque riservato all'autorità pubblica perché consegue ad una valutazione dei bisogni riservata al decisore politico. Alla fase dell'assunzione del servizio segue quella della sua erogazione e, cioè, la concreta attività volta a fornire la prestazione agli utenti.

Riguardo al requisito di cui al punto 2, nonché a quello di cui al punto 4, entrambi venivano indirettamente confermati, con riferimento al verde pubblico, dal combinato disposto degli artt. 1, commi 639 ss., della legge n. 147/2013 e 13 del DL n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 216/2011, per un verso, e dei regolamenti dei singoli comuni che recavano la disciplina del tributo per i servizi indivisibili (TASI), ovvero il tributo collegato all'erogazione e alla fruizione di quei servizi comunali non misurabili singolarmente in quanto non erogabili ad uno specifico utente bensì all'intera comunità (secondo la esemplificazione diffusamente in uso: manutenzione delle strade, manutenzione del verde pubblico, illuminazione pubblica etc.). Il che rileva, peraltro, anche nel senso di orientare la classificazione del verde pubblico, in ambito comunale, fra quelli che l'art. 149, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000, qualifica come "servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità".

Riguardo, infine, al requisito di cui al punto 3, va premesso che se, effettivamente, il carattere economico ed imprenditoriale della maggior parte dei servizi pubblici è un dato oggettivo, è vero di contro che lo stesso d.lgs. n. 267/2000 distingue fra servizi pubblici locali con o senza rilevanza economica. Inoltre, anche con riguardo ai servizi pubblici locali con rilevanza economica, la normativa comunitaria consente, anche se non impone (Corte costituzionale, sent. nn. 325 del 2010 e 199 del 2012), la gestione diretta del servizio pubblico

da parte dell'ente locale, allorché l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), nella forma dell'in house providing.

Tutto quanto considerato, se dunque a fini classificatori rileva non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio, ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad esempio, appunto, servizi della cultura e del tempo libero da erogare, a seconda della scelta dell'ente pubblico, con o senza copertura dei costi), e, inoltre, vi può essere uno specifico servizio che, per il modo in cui è organizzato nel caso di specie, presenta e non presenta tale rilevanza economica, questo Comitato ritiene che il servizio del verde pubblico, in ambito comunale, possa non essere sprovvisto di rilevanza economica.

E, per vero, in senso contrario alla configurabilità del verde pubblico come servizio pubblico non si sono espressi neppure i due pareri delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti (Lombardia, n. 411/2013 e Puglia, n. 141/2013, sinora emessi, a quanto consta, sul tema che ne occupa.

Del resto, se il verde pubblico non fosse un servizio pubblico locale sarebbe arduo attribuire un significato all'art. 4, comma 2, della legge n. 10/2013 che prevede l'obbligatorietà del verde pubblico tra gli standard previsti dal D.M. 1444/68.

E, sul punto, è anzi il caso di precisare che negli anni si è andata sviluppando la tendenza, riguardo al tema qui trattato, ad identificare il servizio del verde pubblico, più esattamente, con la “manutenzione del verde pubblico”. Il che ha finito con il creare e alimentare un equivoco di fondo, spostando l'attenzione dal verde pubblico, in sé, alla “manutenzione del verde pubblico”, che ha avuto come conseguenza quella di ingenerare l'idea che il servizio pubblico sia la seconda, piuttosto che il primo. Mentre appare evidente che la manutenzione è parte della gestione del servizio pubblico, senza peraltro esaurirla.

Per tutte queste diversificate ragioni, dunque, dotare l'ambiente urbano di verde pubblico significa dotarlo dell'infrastruttura essenziale per l'erogazione del servizio pubblico locale all'utenza. Accrescere la dotazione di verde pubblico è gestione servizio pubblico locale (così come lo è accrescere la dotazione impiantistica nel caso degli altri servizi pubblici locali). Parimenti, è gestione del servizio pubblico locale anche la manutenzione del verde pubblico, cioè l'attività costante di conservazione dello stato di efficienza e sicurezza dell'infrastruttura e delle dotazioni essenziali per l'erogazione del servizio.

Infine, sotto il profilo giuridico e operativo, la gestione del verde pubblico è gestione di un servizio pubblico locale autonomo rispetto agli altri, ivi incluso il servizio rifiuti e gli altri servizi di igiene urbana.

Da questo punto di vista, pur decidendo di affidare il servizio pubblico locale del verde pubblico allo stesso soggetto cui si è affidato la gestione del servizio rifiuti e degli altri servizi di igiene urbana, al di là della gestione operativa e perfino della economie di scala eventualmente realizzabili concentrando l'affidamento di più servizi distinti in capo ad uno stesso gestore, i servizi restano infatti fra loro distinti, sul piano giuridico, sicché gli atti adottati dall'ente locale, così come quelli bilaterali (compresi i contratti di servizio), dovranno riferirsi formalmente a tutti i (distinti) servizi affidati.

Detto altrimenti, laddove per la gestione del servizio pubblico del verde, l'ente locale, nell'adottare la soluzione organizzativa ravvisata come la più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini, opti per un modello che in concreto assicuri — quanto meno — un risparmio di spesa (ad es., per la manutenzione), con conseguente destinazione ad altri impieghi pubblici della quota di risorse a bilancio che sarebbero state altrimenti assorbite dalla corrispondente voce di spesa, detto servizio finisce per acquisire rilevanza economica, seppure in via indiretta.

Conclusivamente, la gamma delle soluzioni a disposizione degli enti locali è oggi più ampia e diversificata, e — a seconda che i servizi pubblici siano organizzati per essere erogati in un modo piuttosto che in un altro — aperta alle forme di gestione consentite dalla normativa vigente (dunque, dalla gestione diretta, passando per l'azienda speciale, le società in house e quelle miste, sino alla esternalizzazione mediante affidamento a gestori privati selezionati attraverso il ricorso all'evidenza pubblica).

Come ha peraltro ben specificato la citata sentenza n. 5409/2012 della IV Sezione del Consiglio di Stato, per la praticabilità in concreto dell'una o dell'altra soluzione andrà considerata non soltanto la fattibilità strettamente giuridica, alla luce della normativa di settore complessivamente vigente, bensì anche quella propriamente finanziaria, atteso che, al di là dell'attenzione per la tipologia o caratteristica merceologica del servizio, dovrà valutarsi con attenzione anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, “quando può scegliere”, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini.

Il verde pubblico rientra dunque fra i servizi pubblici locali, e in concreto, nei termini sopra esposti (e nei limiti dunque tracciati anzitutto da Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 5409/2012), può acquisire anche rilevanza economica, seppure in via indiretta.

Non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi d'interesse generale di natura economica per cui la distinzione tra servizi e attività economiche e non economiche, va riconosciuta nelle singole e specifiche situazioni.

In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno occorre valutare le circostanze e le condizioni in cui il servizio viene prestato, se vi è assenza di lucro, se manca assunzione dei rischi connessi a tale attività o finanziamento pubblico dell'attività, considerando, quindi, non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio, ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, ritiene più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini.

Privi di rilevanza economica possono essere considerati i servizi che prevedono una erogazione degli stessi e che non richiedono un'organizzazione d'impresa in senso obiettivo, per cui i servizi a rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica possono essere distinti anche in riferimento alle norme privatistiche, coincidendo sostanzialmente con i criteri che contraddistinguono l'attività d'impresa nella previsione dell'art. 2082 cc e, per quanto di ragione, dell'art. 2195 cc, per differenza, con ciò che non vi può essere ricompreso.

È la modalità di erogazione, poi, che consentirà di valutare in concreto se sono servizi assimilabili servizi pubblici privi di rilevanza economica, se vi è quindi un utile di gestione che si riflette sul mercato e sugli aspetti di concorrenza dello stesso.

servizio pubblico locale

La manutenzione e la gestione del verde pubblico, quindi, è qualificabile come servizio pubblico, ancorché priva di specifica tariffa pagata da un'utenza diffusa sul territorio, in relazione a quanto approfonditamente esposto nella deliberazione n. 6/2015 del *Comitato per lo sviluppo del verde pubblico*, istituito presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

In materia di qualificazione di servizio pubblico locale, si riporta quanto nella Sentenza del Cons. Stato, sez. VI, 22 novembre 2013, n. 5532, secondo cui:

Il servizio pubblico locale, in quanto volto al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto socio-economico; riguarda di conseguenza un'utenza indifferenziata, anche se sia fruibile individualmente, ed è sottoposto a obblighi di esercizio imposti dall'ente pubblico perché gli scopi suddetti siano garantiti, inclusa la determinazione del corrispettivo in forma di tariffe.

Essa si fonda quindi su due elementi:

1. la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti;
2. la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico- professionale e qualità;

Il servizio pubblico può essere definito, quindi, come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire a tutti un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, l'Unione Europea (*Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002*) intende il servizio universale come "*l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza*" (art. 1 comma 2). Seppur relativa al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), la Direttiva fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "*servizio universale*".

In primis, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un

compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza. Per "*prezzo abbordabile*" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito.

Sostanzialmente gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale scaturiscono dalla necessità che il servizio debba essere reso a tutti gli utenti, sull'intero territorio comunale, indipendentemente dalla ubicazione geografica degli stessi, e a tariffe accessibili.

Si rimanda alle considerazioni delle premesse sulla natura di servizio pubblico.

diverse forme di gestione del servizio pubblico

Qualora l'Amministrazione ritenga che per il perseguimento dell'interesse pubblico sia necessario non aprirsi all'intero mercato, ma ad un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, può riferirsi all'articolo 14 comma 1 del decreto 201/2022 che individua espressamente le diverse forme di gestione del servizio pubblico.

Le modalità di gestione previste sono:

a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea (ossia attraverso i contratti di appalto o di concessione);

b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea (come disciplinata dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, il cui socio privato deve essere individuato secondo la procedura di cui all'articolo 17 del medesimo decreto);

c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17 (nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n.175 del 2016);

d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

L'art. 14 comma 2 del D. Lgs. n. 201/2022, prevede che la scelta della modalità di gestione dei servizi tra quelle previste dall'ordinamento venga effettuata tenendo conto di una serie di parametri tipizzati, quali le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, la situazione delle finanze pubbliche, i costi per l'ente locale e per gli utenti, i risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati.

Il successivo art. 19 comma 1, disciplina la durata dell'affidamento.

ed al comma 2:

Fatte salve le discipline di settore e nel rispetto del diritto dell'Unione europea, in caso di durata dell'affidamento inferiore al tempo necessario ad ammortizzare gli investimenti indicati nel contratto di servizio ovvero in caso di cessazione anticipata, è riconosciuto in favore del gestore uscente un indennizzo, da porre a carico del subentrante, pari al valore contabile degli investimenti non ancora integralmente ammortizzati, rivalutato in base agli indici ISTAT e al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli investimenti stessi.

Il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT), il 25 settembre 2023, ha pubblicato il Decreto della Direzione Generale per il mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica n. 639 del 31 agosto 2023, recante "*Regolazione del settore dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica: adozione di atti di competenza in attuazione dell'art. 8 del D. lgs. n. 201 del 2022*" con il quale sono state adottate, in attuazione del decreto legislativo 201/2022 (art. 8), le linee guida necessarie alla redazione del piano economico finanziario e lo schema contenente l'individuazione degli indicatori di qualità a cui gli Enti locali potranno attenersi per la regolamentazione del settore dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica.

Se pure per effetto della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 11/2/2013 n. 762, e dell'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis d.l. n. 112/2008, può considerarsi non più perentorio il principio della eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali, in ogni caso la scelta dell'ente locale sulle modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali, e in particolare l'opzione tra modello in house e ricorso al mercato, deve basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire:

- b) valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti
- c) individuazione del modello più efficiente ed economico
- d) adeguata istruttoria e motivazione

La presente relazione, inoltre, è stata redatta in ottemperanza ai dettami degli articoli 1, 2, 3 e 7 del nuovo codice dei contratti pubblici **D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36**, per quanto concerne il regime speciale degli affidamenti in house, che prevede **art. 7** il "Principio di auto-organizzazione amministrativa."

Si precisa, inoltre, che il verde pubblico non rientra tra le categorie merceologiche (DPCM 24 dicembre 2015) per le quali sussiste anche per gli Enti Locali l'obbligo del ricorso per gli affidamenti ai Soggetti Aggregatori, e che per il servizio di manutenzione verde pubblico non risultano attive convenzioni Consip.

Per il servizio di manutenzione del verde pubblico è opportuno rilevare come la remunerazione di Salerno Pulita s.p.a. non ha carattere compensativo, ma di corrispettivo come già precedentemente evidenziato, rispetto alla quale è necessario effettuare un'analisi di mercato.

obiettivi della relazione

L'obiettivo della presente relazione è quello di dare sostanza ai contenuti previsti dalle predette norme, con riferimento alla scelta di affidare alla partecipata dal Comune Salerno Pulita SpA, il "**Servizio di manutenzione ordinaria e conservativa del verde orizzontale, costituente patrimonio cittadino**", con il sistema in house providing.

In particolare con la Relazione si intende individuare:

- la sussistenza dei requisiti dell'affidatario previsti dall'ordinamento comunitario e nazionale per la forma di affidamento prescelta;
- i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico;
- le ragioni, sia gestionali che economico-finanziarie, sulla base delle quali l'Amministrazione ha optato per l'affidamento "in house";
- la congruità economica delle condizioni dell'affidamento, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione;
- le ragioni del mancato ricorso al mercato;
- i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, con riferimento agli obiettivi di efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

L'obiettivo dell'affidamento del servizio sopra citato, a favore della società Salerno Pulita s.p.a., è quello di:

- realizzare rilevanti sinergie ed economie di scopo e di scala;
- mantenere ed aumentare il livello qualitativo dei servizi erogati;
- ottenere, più in generale, migliori risultati sotto il profilo dell'efficienza, efficacia e della qualità dei servizi.

Si fa notare che la convenienza economica nella gestione di un servizio non significa tentare di conseguire un mero risparmio in termini di costi, ma garantire un soggetto gestore, le cui utilità economiche non ricadano nella sfera della stessa azienda, ma assumano alto valore sociale, anche e non necessariamente misurabili in ricavi dell'azienda.

Ora, secondo i dettami del Codice, è necessario esplicitare i benefici per la collettività, che qualificano il verde pubblico come servizio pubblico locale, "*anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche*".

obiettivi di universalità e socialità

In ordine agli obiettivi di universalità e socialità, il verde pubblico rispetta, per sua intrinseca costituzione, tali finalità.

Da un lato esiste una pluralità di beni, di proprietà dell'Amministrazione Comunale, uniti da una destinazione comune (universalità), dall'altro lato la socialità rappresenta uno strumento teso a favorire la tendenza dei cittadini alla convivenza sociale.

Il verde pubblico, sempre per sua intrinseca costituzione, rispetta altresì gli obiettivi di efficienza, cioè di minori costi possibili, di economicità, quindi di attenzione ai costi, e di qualità del servizio, intesa come garanzia all'uso o alla funzione cui è destinato l'oggetto del servizio stesso.

Il rispetto del "*prezzo di mercato*", che pure si considererà, non è un termine assoluto di riferimento, in quanto non considererebbe a pieno quelli che sono i "*benefici per la collettività*".

Non si persegue, quindi, solo il principio della convenienza economica, ma si considera anche l'insieme delle parti che lo compongono, i soggetti e le loro interazioni in cui abbiamo:

- un insieme di persone che opera in modo coordinato per il raggiungimento di una finalità comune;
- un'autonomia decisionale di un soggetto economico controllato però dal pubblico, circostanza che garantisce il perseguimento anche di obiettivi a lungo termine e non legati ad interessi aziendali e a fattori esogeni all'azienda;
- non si ricerca utile, ma un equilibrio economico finalizzato solo al corretto esercizio della funzione ed alla sopravvivenza dell'azienda senza ricorrere a fattori esogeni che potrebbero interferire nei processi decisionali e dell'efficienza del servizio.

Il principio della verifica della convenienza economica, quindi, non significa, dunque, solo l'obiettivo di sostenere il minor costo possibile, ma anche garantire che le utilità economiche assumano alto valore sociale, e non necessariamente ricavi per l'azienda.

A tal fine il "**controllo analogo**" che, come definito all'art. 2, comma 1 lettera c) del D. Lgs. 19 agosto 2016 n. 175, recante il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, è "*la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata*", è lo strumento che assicura il perseguimento degli obiettivi sopra detti.

La coesistenza nel soggetto "*in house*" dei presupposti sopra esplicitati, in virtù della partecipazione pubblica e del controllo analogo esercitato dall'Amministrazione Comunale, è di per sé condizione sufficiente per giustificare il mancato ricorso al mercato nell'affidamento del servizio, ma, proprio in conseguenza del citato controllo analogo e per dare conto dell'ottimale impiego delle risorse pubbliche, è doveroso esplicitare anche la congruità del "*prezzo di mercato*", tenendo presente, come già detto, che il verde pubblico non rientra tra le categorie merceologiche (DPCM 24 dicembre 2015) per le quali sussiste anche per gli Enti Locali l'obbligo del ricorso per gli affidamenti ai Soggetti Aggregatori, e che per il servizio di manutenzione verde pubblico non risultano attive convenzioni Consip.

Trattandosi di affidamento tramite modalità in House providing vengono inoltre inserite indicazioni specifiche in merito all'assetto economico-patrimoniale della società, al capitale proprio investito e all'eventuale ammontare dell'indebitamento.

SEZIONE A - QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

A.1. La disciplina europea e la normativa sulla gestione dei servizi pubblici locali

Per i servizi pubblici locali a rilevanza economica il soggetto che affida il servizio deve tener conto sia della disciplina europea sia delle norme nazionali.

A.1.1 Normativa dell'Unione Europea

I riferimenti per la definizione dell'in house providing in generale potranno inoltre riscontrarsi:

- nell'art. 17 della Direttiva n. 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione

- nell'art. 12 della Direttiva n. 2014/24/UE sugli appalti pubblici

- nell'art. 28 della Direttiva n. 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali

La Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici che abroga la direttiva 2004/18/C, di nostro interesse, al Considerando 5 ribadisce la piena libertà per le amministrazioni pubbliche nell'organizzare i servizi e le attività di proprio interesse secondo le modalità operative e gestionali ritenute più adeguate.

In base al Considerando 5 infatti: *“È opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva (...). Secondo la normativa dell'Unione europea gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso:*

- esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica, secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- gestione diretta da parte dell'ente locale, c.d. gestione “in house”, purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti. In particolare, la giurisprudenza europea consente la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del c.d. controllo “analogo” (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di “contenuto analogo” a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici) ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

All'art. 12 par. 1 stabilisce che la normativa sull'evidenza pubblica ivi dettata non si applica in presenza di tre condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Il medesimo articolo precisa poi che il controllo analogo ricorre quando l'amministrazione aggiudicatrice esercita un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Il requisito del controllo, da una nozione formale derivante dalla partecipazione totalitaria, viene così ricondotto a una nozione funzionale che fa riferimento alla concreta direzione della attività della società.

Il panorama normativo di riferimento è stato in seguito arricchito dal legislatore nazionale che è intervenuto con la normativa interna di recepimento delle regole dettate dall'Unione Europea. In particolare, i requisiti di cui all'art. 12 par 1 e 3 della Direttiva 24/2014 sono stati trasposti nell'art. 5 commi 1, 2 e 5 del D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50, nonché nell'art. 16 commi 1 e 2 del D. Lgs. 19 agosto 2016 n. 175.

A.1.2 Normativa nazionale (trasversale e settoriale)

Ai fini dei servizi oggetto della presente relazione, si rilevano in particolare le seguenti disposizioni:

- D. Lgs. n. 175 del 19.08.2016 “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”;
- D. Lgs. n. 36 del 01.03.2023 “Codice dei contratti pubblici”;
- D. Lgs. n. 201 del 23.12.2022 “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”.

Se ne illustrano di seguito i tratti salienti:

D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 rubricato “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*”, ed in particolare:

- L'articolo 2 recante “*Definizioni*”, il quale prevede che ai fini del medesimo decreto si intendono per:
 - «*controllo*»: la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo;
 - «*controllo analogo*»: la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante;
 - «*partecipazione*»: la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi;
 - «*servizi di interesse generale*»: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;
 - «*servizi di interesse economico generale*»: i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato;
 - «*società*»: gli organismi di cui al titolo V e VI, capo I, del libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'art. n. 2615-ter del codice civile;
 - «*società a controllo pubblico*»: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo;
 - «*società a partecipazione pubblica*»: le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico;
 - «*società in house*»: le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto;
- L'articolo 3 recante “*Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica*”, comma 1, il quale prevede che le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società anche consortili costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.
- L'articolo 4 recante “*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*”, comma 2, il quale prevede che le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:
 - a. produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
 - b. progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 193 del D. Lgs. n. 50 del 2016;
 - c. realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'art. 180 del D.Lgs. n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'art. 17, commi 1 e 2;
 - d. autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo

svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;

- e. servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del D.Lgs. n. 50 del 2016;
- L'articolo 5 recante "*Oneri di motivazione analitica*", il quale prevede:
 - al comma 1 che ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite, deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; la motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;
 - al comma 2 che l'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate;
 - al comma 3 che l'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.
- L'articolo 7 recante "*Costituzione di società a partecipazione pubblica*", il quale prevede:
 - al comma 1 che, in caso di partecipazioni comunali, la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con deliberazione del consiglio comunale;
 - al comma 2 che l'atto deliberativo è redatto in conformità a quanto previsto all'articolo 5, comma 1.
- L'articolo 16 recante "*Società in house*", che prevede:
 - al comma 1 che le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.
 - al comma 2 che ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:
 - a. gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile;
 - b. gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;
 - c. in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.
 - al comma 3 che gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci;
 - al comma 3-bis che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la

stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

- al comma 7 che le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al D. Lgs. n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto dagli artt. 5 e 192 del medesimo D.Lgs. n. 50 del 2016. [oggi D. Lgs. 36/2023]

D.Lgs. 18 aprile 2013/1 marzo 2023, n. 36 recante "Codice dei contratti pubblici", in particolare:

ALLEGATO I.1 - Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti (art. 13, comma 6 del Codice) - "articolo 3. Definizioni delle procedure e degli strumenti.

1. Nel codice si intende per:

e) «affidamento in house», l'affidamento di un contratto di appalto o di concessione effettuato direttamente a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato definita dall'articolo 2, comma 1, lettera o), del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 e alle condizioni rispettivamente indicate dall'articolo 12, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE e dall'articolo 17, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 23/2014/UE, nonché, per i settori speciali, dall'articolo 28, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE;

"Articolo 7. Principio di auto-organizzazione amministrativa

1. Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.

2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.

3. L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.

(...)"

L'art. 7 del Nuovo codice degli Appalti (D. Lgs. 36/2023), denominato "Principio di autoorganizzazione amministrativa", quindi, ponendosi in linea di continuità con alcuni pareri del Consiglio di Stato, afferma il principio di auto-organizzazione della P.A., in forza del quale la Pubblica Amministrazione può liberamente decidere se autoprodurre la prestazione, rivolgersi al mercato o cooperare con altre PP.AA. nel contesto di un partenariato pubblico-pubblico, nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea. Pertanto, il ricorso all'autoproduzione-affidamento in house è divenuta una regola pienamente alternativa rispetto all'esternalizzazione-ricorso al mercato.

Tuttavia, se è vero che il nuovo Codice degli Appalti ancora richiede al comma 2 del predetto art. 7 un provvedimento motivato, è altresì innegabile che da una attenta lettura della norma si evince che con lo stesso non si deve più rendere conto del radicale fallimento del mercato, essendo sufficiente evidenziare la maggiore convenienza ed i maggiori vantaggi garantiti dall'autoproduzione-in house *providing rispetto al ricorso al mercato-outsourcing*.

Come emerge dal disposto normativo sopra riportato, il principio di auto-organizzazione amministrativa ha una portata molto ampia e comporta che ogni ente disponga della massima autonomia nello stabilire le

modalità attraverso cui garantire l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi alla propria collettività. Tra queste è ricompreso anche l'affidamento in house providing a società partecipate, che deve tuttavia avvenire nel rispetto dei seguenti principi:

Principio del risultato: è disciplinato dall'art. 1 del nuovo codice e rappresenta una delle novità più impattanti dello stesso; si traduce nel perseguire la massima tempestività nell'affidamento ed esecuzione di un contratto pubblico ricercando il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza; il principio del risultato, secondo il legislatore, costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Principio della fiducia: è disciplinato dall'art. 2 del nuovo codice ed è finalizzato a favorire e valorizzare l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato.

Principio dell'accesso al mercato: è disciplinato dall'art. 3 del nuovo codice e richiede di favorire, da parte delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici effettua il rimando delle modalità di affidamento in house providing alle disposizioni contenute nel decreto di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (D. Lgs. 201/2022); il c. 3 dell'art. 7 del D. Lgs. 36/2023 dispone infatti che l'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201. Le disposizioni di interesse presenti in tale ultimo decreto, oltre a quelle dell'art. 31 in materia di trasparenza (di cui si è detto precedentemente) sono contenute agli articoli 14 e 17.

Rispetto alle disposizioni richiamate, si ritiene utile riassumere le seguenti considerazioni:

- **l'art. 14** ha un ambito regolatorio più ampio in quanto definisce tutte le forme perseguibili di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; tra queste è ricompreso il ricorso all'affidamento in house providing; **l'art. 17** è invece specificamente dedicato al ricorso al modello in house providing.
- **entrambi gli articoli 14 e 17**, per quanto interessa ai fini della presente relazione, prevedono un'attività istruttoria finalizzata a dimostrare la superiorità, in termini di risultati attesi e di impatto economico, del ricorso all'in house e, per quanto riguarda i servizi a rete, richiedono lo sviluppo di un piano economico finanziario.
- **l'art. 17**, applicabile agli affidamenti in house sopra la soglia di rilevanza europea, prevede specificamente che si dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato (tema già sviluppato e aspetto in ogni caso da evidenziare sempre, proprio in attuazione dei principi del nuovo Codice, in particolare dell'art. 3); inoltre, rispetto a quanto indicato dall'art. 14, nel caso di affidamento in house di servizi a rete, il piano economico finanziario previsto dall'art. 17 deve specificare l'assetto economico-patrimoniale della società, il capitale proprio investito e l'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio.
- Posto che il nuovo Codice dei contratti pubblici non riprende i contenuti dell'art. 5 del D. Lgs. 50/2016 in merito alla definizione dei requisiti dell'in house providing, si ritiene che la specificazione contenuta alla **lett. c) del c. 1 dell'art. 14 del D. Lgs. 36/2023** per cui si può ricorrere all'affidamento a società in house "nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea" garantisca la continuità con le condizioni previste dal vecchio Codice; da quando quest'ultimo è definitivamente abrogato, i riferimenti per la definizione dell'in house providing potranno pertanto riscontrarsi: o nell'art. 17 della Direttiva n. 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; o nell'art. 12 della Direttiva n. 2014/24/UE sugli appalti pubblici o nell'art. 28 della Direttiva n. 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.
- il quadro normativo relativo agli affidamenti in house è poi completato, come altresì specificato dal comma 1 dell'art. 17 del nuovo Codice, dalla previsione dei requisiti soggettivi che devono possedere le società affidatarie, disciplinati **dagli art. 4 e 16 del D. Lgs. 175/2016** (Testo unico sulle società a partecipazione pubblica).

La versione definitiva del nuovo codice dei contratti pubblici, entrato in vigore il 1° aprile 2023 a seguito

dell’emanazione del D. Lgs. 36/2023, ha colto l’importanza del presidio dell’ANAC sui rapporti di affidamento in house providing e, pur non richiamando espressamente l’Elenco di cui all’art. 192 del D. Lgs. 50/2016, ha riservato alla stessa ANAC specifici compiti di presidio sulle informazioni riguardanti tale tipologia di affidamenti. Questa correlazione tra vecchio e nuovo Codice dei contratti pubblici è stata rilevata anche dalla **Deliberazione della Corte dei conti Veneto n. 145/2023 PAR** in commento. In un passaggio del parere, i magistrati contabili evidenziano come, all’onere di motivare il mancato ricorso al mercato (si veda paragrafo precedente) *“si accompagna l’obbligo informativo contenuto nell’art. 23 del nuovo CLP, posto che il comma 5 della norma prevede che l’ANAC individua le informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblicie che tale obbligo sussiste anche in ipotesi di affidamenti diretti a società in house di cui all’articolo 7, comma 2”*.

Quanto all’obbligo motivazionale, la **Corte dei Conti Veneto, nella citata deliberazione n. 145/2023**, ha affermato che *“il richiamo contenuto nel comma 2 dell’art. 7 ai principi espressi dagli articoli 1, 2 e 3 dell’articolato normativo, induce il Collegio a ritenere che rimanga fermo l’**onere motivazionale** di cui si è detto, senza che possa procedersi, anche nel novellato regime, ad un affidamento diretto tout court”*.

Con il suddetto passaggio si vuole rimarcare l’inalterata competenza in capo ad ANAC nel censire e monitorare i contratti ricadenti nell’ambito dei rapporti in house providing; **il c. 5 dell’art. 23 del D. Lgs. 36/2023** prevede infatti quanto segue: *“5. Con proprio provvedimento l’ANAC individua le informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche di cui all’articolo 25. Gli obblighi informativi di cui al primo periodo riguardano anche gli affidamenti diretti a società in house di cui all’articolo 7, comma 2. (...)”*.

D. Lgs. 23/12/2022, n. 201 *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*
Pubblicato nella Gazz. Uff. 30 dicembre 2022, n. 304, entrato in vigore il 31 dicembre 2022 con particolare riferimento ai seguenti articoli, per quanto, come articolato al paragrafo **servizi e attività economiche e non economiche**, le modalità specifiche organizzative del servizio del Comune di Salerno non si ritiene abbia rilevanza economica.

Principi Generali - Art.3 comma 2: *“L’istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni.*

Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale - art. 14 comma 2 e comma 3 - 2.*“Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l’ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l’ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l’ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l’ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all’articolo 30. 3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell’avvio della procedura di affidamento del servizio, in un’apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell’Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni.”*

Affidamento a società in house art. 17 comma 2: *“Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle*

ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli **investimenti**, alla **qualità del servizio**, ai **costi dei servizi** per gli utenti, all'**impatto sulla finanza pubblica**, nonché agli obiettivi di **universalità**, **socialità**, **tutela dell'ambiente** e **accessibilità dei servizi**, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30"

Durata dell'affidamento e indennizzo art. 19 comma 1: "Fatte salve le discipline di settore, la durata dell'affidamento è fissata dall'ente locale e dagli altri enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio di cui all'articolo 24, in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici. Nel caso di affidamento a società in house di servizi pubblici locali non a rete, la durata dello stesso non può essere superiore a cinque anni, fatta salva la possibilità per l'ente affidante di dare conto, nella deliberazione di affidamento di cui all'articolo 17, comma 2, delle ragioni che giustificano una durata superiore al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti, secondo quanto asseverato nel piano economico-finanziario di cui all'articolo 17, comma 4."

Tutele sociali Art. 20 comma 1: "I bandi di gara, gli avvisi o la deliberazione di cui all'articolo 17, comma 2, assicurano, nel rispetto del principio di proporzionalità, la tutela occupazionale del personale impiegato nella precedente gestione, anche mediante l'impiego di apposite clausole sociali, secondo la disciplina in materia di contratti pubblici."

Carta dei servizi e obblighi di trasparenza dei gestori Art. 25: 1. Il gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica redige e aggiorna la carta dei servizi di cui all'articolo 2, comma 461, lettera a), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, corredata altresì delle informazioni relative alla composizione della tariffa, e la pubblica sul proprio sito internet. **2.** Il gestore dà adeguata pubblicità, anche a mezzo del proprio sito internet, nel rispetto delle regole sui segreti commerciali e le informazioni confidenziali delle imprese, del livello effettivo di qualità dei servizi offerti, del livello annuale degli investimenti effettuati e della loro programmazione fino al termine dell'affidamento, con modalità che assicurino la comprensibilità dei relativi atti e dati.

SEZIONE A1 – SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO E NAZIONALE PER L'AFFIDAMENTO A SOCIETÀ IN HOUSE (D.LGS. 201/2022, ART. 17, COMMA 1)

A1.1.1 La concreta verifica dei requisiti per Salerno Pulita s.p.a.

Per affidare la gestione del servizio di manutenzione ordinaria e conservativa del patrimonio cittadino verde *in house providing* alla Società Salerno Pulita s.p.a., occorre verificare la sussistenza in concreto di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale, ai quali si è fatto riferimento fin ora.

a) Struttura societaria

La prima condizione posta dall'ordinamento riguarda il requisito della partecipazione pubblica totalitaria. Salerno Pulita s.p.a. C.F. - P.IVA 03306830658 è una società a partecipazione totale di capitale pubblico ed è soggetta al controllo e all'attività di direzione e coordinamento del comune di Salerno (atto costitutivo rep. n. 43911 racc. n. 13198 del 27/01/1997 e modifiche statutarie Atto Rep. n. 57945 Racc. n. 24353 del 04/12/2018), capitale sociale ad oggi pari € 774.133,00 divise in 774.133 azioni nominali di cui n. 765.076 azioni ordinarie sono del Comune di Salerno (98,83%) e n. 9.057 (1,17%) di Salerno Pulita).

L'art. 2 dello Statuto prevede: *La società può essere partecipata esclusivamente da Enti pubblici, i quali ai sensi dell'art. 113 comma 5 sub c) D. Lgs. 267/00 - hanno obbligo di esercitare sulla società partecipata, controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.*

Il vigente Statuto prevede inoltre:

art.30: esplicito riferimento all'art.50 comma 8 d.lgs. 267/2000 in ordine ai poteri spettanti al Sindaco del comune di Salerno per la nomina dell'Amministratore Unico ovvero in alternativa del Presidente del Consiglio di Amministrazione;

art.35: esplicito riferimento all'art.50 comma 8 d.lgs. 267/2000 in ordine ai poteri spettanti al Sindaco del comune di Salerno per la nomina del presidente e della maggioranza dei membri effettivi del collegio sindacale.

b) Controllo analogo

La seconda condizione posta dall'ordinamento riguarda la sussistenza del c.d. controllo analogo.¹

La Società è oggetto di controllo analogo esercitato dal Comune di Salerno giusto art. 13 del Citato Statuto, più avanti dettagliato.

art.13: la riformulazione della disciplina relativa alla direzione e controllo prevedendosi le modalità con le quali il comune di Salerno debba esercitarli attraverso i propri organi sia con atti di approvazione (controllo preventivo e strategico) sia con monitoraggio e verifica (controllo concomitante e successivo) e prevedendosi altresì l'indicazione negli atti e nella corrispondenza, nonché mediante iscrizione, a cura degli amministratori, presso la sezione del registro delle imprese ai sensi dell'art.2497 bis, dell'ente alla cui attività di direzione e coordinamento è soggetta;

c) Descrizione e quantificazione dell'attività svolta nei confronti dell'ente affidante (indicazione dell'eventuale produzione ulteriore)

L'art. 5 comma 9 dello Statuto recita:

La società deve operare in via prevalente con il Comune di Salerno o con gli altri Enti partecipanti o affidanti.

L'art. 5 comma 10 dello Statuto recita:

Ai sensi dell'art. 16 comma 3 D. Lgs. 175/2010, oltre l'80 per cento del fatturato della Società deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala a altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

SEZIONE B - CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Costi/ricavi - Investimenti/finanziamenti

Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario le motivazioni della scelta devono essere dettagliate all'interno di un piano economico – finanziario contenente:

- la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti,
- l'assetto economico-patrimoniale della società, la dimensione del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, in caso di affidamento in house.

I costi/ricavi e i relativi investimenti/finanziamenti sono specificati nella relazione di accompagnamento (Allegato B).

¹Per illustrare la sussistenza del controllo analogo, sono rilevanti le seguenti informazioni:

a) Indici della presenza del controllo analogo di cui all'art. 16 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica) e all'art. 12 della Direttiva 2014/24/UE:

- Presenza di rappresentanti negli organi di governo dell'organismo in house
- Clausole statutarie
- Patti parasociali
- b) Clausola statutaria che impone che più dell'80% del fatturato sia svolto in favore dell'ente pubblico o degli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto a detto limite sia consentita solo se assicura economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società partecipata.
- c) Denominazione delle amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori che in presenza dei presupposti previsti dagli artt. 4 e 16 del d.lgs. 175/2016 e dell'art. 12 della Direttiva 2014/24/UE, hanno manifestato l'intenzione di operare affidamenti diretti all'organismo in house controllato dal soggetto in forza di un controllo congiunto.
- d) Denominazione delle amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori che in presenza dei presupposti previsti dagli artt. 4 e 16 del d.lgs. 175/2016 e dell'art. 12 della Direttiva 2014/24/UE, hanno manifestato l'intenzione di operare affidamenti diretti all'organismo in house controllato dal soggetto in forza di un controllo orizzontale, invertito o a cascata.

Per il primo periodo di sperimentazione anno 2024 non sono previsti rilevanti investimenti, in quanto verranno installati locali prefabbricati per gli spogliatoi ed acquistati i minimi mezzi ed attrezzature necessarie allo svolgimento dell'appalto nel periodo di sperimentazione. Ad esito positivo della sperimentazione, nel caso di appalto pluriennale, la Società proporrà interventi di investimento nel PEF che saranno correlati alla durata dell'affidamento (art. 19 D. Lgs. 201/2022).

qualità dei servizi per gli utenti - obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi

B.1 - Caratteristiche del servizio - Inquadramento del servizio oggetto dell'affidamento, con riferimento agli obiettivi finali previsti

A tal fine è necessario articolare:

- *definizione chiara e completa del servizio e di tutte le sue componenti;*
- *descrizione delle modalità di erogazione del servizio;*
- *indicazione degli assetti gestionali e tecnico-economici richiesti per il conseguimento degli obiettivi.*

b.1.1. definizione chiara e completa del servizio e di tutte le sue componenti

La cura del verde orizzontale riveste particolare importanza per il Comune che, attraverso l'affidamento dei servizi di manutenzione ordinaria e conservativa del patrimonio verde cittadino in house, ha l'obiettivo di:

- **pianificare e programmare i servizi** in modo da contenere i costi gestionali e limitare i costi della struttura comunale alle sole funzioni prevalenti e di indirizzo e controllo;
- **migliorare la qualità ambientale e la fruibilità del verde pubblico in genere**, garantendo uno standard elevato dei servizi prestati e riducendo alle sole situazioni straordinarie non prevedibili i rischi per la pubblica incolumità, tutelando al massimo la salute dei cittadini e l'igiene del territorio.
- **migliorare l'accessibilità alle informazioni e segnalazioni** prevedendo un canale dedicato, su cui vi è già il know how della Società nel rapporto con i cittadini-clienti, con creazione pagina web e canale segnalazioni oltre carta dei servizi.

I criteri posti alla base dello svolgimento dei servizi sono quelli della **funzionalità**, della **qualità**, **dell'efficienza**, **dell'efficacia** e **dell'economicità** con gli obiettivi di conseguire la massima soddisfazione dell'utenza ed il rispetto dell'ambiente. A questi principi Salerno Pulita s.p.a. dovrà sempre attenersi per il conseguimento di tali obiettivi.

La Società è tenuta allo svolgimento di tutte le attività inerenti e conseguenti alla gestione del servizio ed in particolare provvedere alle attività, analiticamente definite nel Capitolato speciale prestazionale allegato al Contratto ed alle schede tecniche, per definire l'oggetto del contratto ex art. 1346 c.c., quali:

a) manutenzione ordinaria del verde (anche di pertinenza stradale e delle strutture comunali elencate), da intendersi come tutte le lavorazioni che vengono effettuate, per garantire la sicurezza e l'aspetto estetico e funzionale del verde, quali:

- i. potatura e manutenzione di siepi ed arbusti ed aiuole sottostanti
- ii. sfalcio e rifilatura di aiuole e cigli stradali
- iii. manutenzione del verde orizzontale delle aree di pertinenza delle strutture comunali
- iv. manutenzione verde scarpate, cunette e canneti
- v. concimazioni e trattamenti fitosanitari
- vi. conferimento sfalci presso impianto di compostaggio

b) direzione dei servizi di manutenzione del verde comunque effettuata;

c) valutazione dei danni e la cura delle pratiche e procedure per il risarcimento;

d) gestione dei rapporti con l'utenza e con i cittadini, comprensiva della gestione delle segnalazioni e dei reclami, attraverso la predisposizione di un apposito numero verde ed e-mail dedicata;

e) verifiche, la sorveglianza e il pronto intervento per il ripristino dello stato dei luoghi;

f) censimento delle siepi e aiuole insistenti sui marciapiedi e delle strade.

b.1.2. descrizione delle modalità di erogazione del servizio

Il servizio verrà gestito attraverso una programmazione degli interventi condivisa con il Settore competente, mediante cronoprogramma di massima con indicazione del numero di interventi e periodo per lavorazioni. Tale programmazione in ragione delle caratteristiche intrinseche del servizio è soggetta a variazioni in ragione di circostanze sopravvenute e comunque sempre condivise con l'Ufficio. Potranno essere inoltre previsti interventi speciali a chiamata previa preventivazione.

Per gli aspetti specifici si rimanda alle Schede tecniche allegate e al Capitolato prestazionale.

b.1.3. indicazione degli assetti gestionali e tecnico-economici richiesti per il conseguimento degli obiettivi

Dal punto di vista societario, Salerno Pulita s.p.a. è attualmente configurata come società in House providing, ai sensi della disciplina comunitaria vigente in materia. Si riporta di seguito dati riepilogativi riguardanti la società:

Atto Costitutivo del notaio dott. Alberto Moroni in data 27/01/1997 rep. n. 43911, Raccolta n. 13198 - costituita la società "Salerno Pulita SpA" con sede oggi in Salerno via Tiberio Claudio Felice n. 18 bis, previa deliberazione del Consiglio Comunale di Salerno n. 67 del 20/06/1996.

Statuto aggiornato – atto notaio dott. Giuseppe Monica in data 04/12/2018 rep. n. 57945, Raccolta n. 24353

Forma Giuridica – Società per azioni Numero REA SA – 287248 iscrizione registro imprese 03306830658

Il controllo analogo si esplica con funzioni di indirizzo e di controllo gestionale e finanziario stringente e penetrante da parte dell'ente pubblico partecipante sulla società partecipata, tale da realizzare un modello di delegazione interorganica, nel quale la società opera come una *longa manus* del socio pubblico.

Il controllo analogo determina quindi in capo alle amministrazioni controllanti un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione. L'ente affidante esercita sulla società *in house* un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi.

La società Salerno Pulita s.p.a. rispetta i presupposti di cui al D.Lgs. n. 175/2016. Va evidenziato che nel caso di specie l'affidamento a Salerno Pulita s.p.a. si configura come affidamento in House providing così come previsto dai principi comunitari, anche per quanto segue.

Il Comune di Salerno è socio unico di Salerno Pulita, con una partecipazione corrispondente al 98,83% del suo capitale sociale. In aggiunta ai diritti derivanti dalla qualità di socio, lo Statuto della Società garantisce adeguati strumenti per l'esercizio del controllo analogo sulla Società, in particolare per mezzo delle previsioni di cui all'art. 1 dello Statuto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 del D.lgs. 36/2023 e dell'art. 16 D.Lgs. 19/08/2016, n. 175.

Le previsioni a tal fine contenute nello Statuto sono molteplici e consentono l'esercizio di prerogative assai rilevanti, essenzialmente riconducibili ai seguenti tre macro-ambiti:

a) Un primo ambito comprende le **disposizioni statutarie** che regolano la presenza, all'interno degli organi decisionali, di rappresentanti dei soci.

b) Un secondo ambito include le **clausole dello Statuto** in deroga all'art. 2380-bis c.c., **in conformità all'art. 16, comma 2, lett. a) del D.Lgs. 19/08/2016, n. 175**; infatti, gli obiettivi strategici e le decisioni più significative della società sono sottratti alla competenza esclusiva dell'organo amministrativo, che risulta invece essere un organo subordinato rispetto all'organo per l'esercizio del controllo analogo, come previsto dall'art. 13 comma 2 dello Statuto della società.

c) Un terzo ed ultimo ambito del controllo analogo riguarda il **divieto** per la persona giuridica controllata **di perseguire interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici** o degli enti aggiudicatori controllanti. In tal senso, l'art. 13 comma 3 dello Statuto ha delle espresse previsioni.

Nella sostanza, la Società non può in alcun modo compiere atti contrari all'interesse del socio conferente, proprio perché ne costituisce, in relazione al singolo servizio da questi affidato, la *longa manus*. In tale quadro, è possibile concludere nel senso che il Comune di Salerno esercita su Salerno Pulita s.p.a. un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici, particolarmente articolato ed incisivo, che si realizza sia attraverso il controllo sugli organi, sia attraverso il controllo sugli atti.

La terza condizione prevista dall'ordinamento riguarda il requisito dell'attività svolta dalla società in via prevalente in favore degli enti soci; la nozione di attività prevalente si è tradotta, a livello normativo, nella indicazione di una soglia percentuale, pari all'80% delle attività (cfr. art. 12, par. 1, lett. b) Direttiva 2014/24UE e articolo 5, comma 1, lett. b) del d. lgs.50/2016). A questo proposito, il comma 4 lett. d) dell'art. 7 del d.lgs. 36/2023 precisa infatti che "*d) le stazioni appaltanti o gli enti concedenti partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione.*". In conformità al dettato dell'art. 16, comma 3, del T.U.S.P gli statuti delle società in house devono contenere apposita clausola in forza della quale oltre l'ottanta per cento del fatturato è effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

Va ricordato, inoltre, che vi è stata l'iscrizione disposta, con provvedimento Delibera del Consiglio dell'Autorità n. 694 del 17/07/2019, dell'Ufficio qualificazione delle stazioni appaltanti dell'Autorità nazionale anticorruzione, nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* di cui all'art. 192 del d.lgs. 18/04/2016, n. 50, del Comune di Salerno partecipante al capitale sociale della società, in relazione agli affidamenti in regime di *in house providing* alla società Salerno Pulita s.p.a..

L'affidabilità della Società è anche dimostrata dai **Risultati degli ultimi esercizi certificati: UTILI**

Risultato di esercizio 2018	508.014,00
Risultato di esercizio 2019	10.138,00
Risultato di esercizio 2020	67.641,00
Risultato di esercizio 2021	233.474,00
Risultato di esercizio 2022	546.851,00

In merito alla descrizione dei principali **standard tecnici, qualitativi e quantitativi del servizio**, che devono essere:

- rilevanti e significativi rispetto al servizio, misurabili ed effettivamente monitorabili, facilmente comprensibili e verificabili dagli utenti;
- articolati in standard di prestazione quantitativi (estensione, frequenza, indicatori tecnici, etc.) e qualitativi (qualità tecnica).

si rimanda alle schede tecniche del servizio.

B. 2 Obblighi di servizio pubblico e universale

Specificazione della componente dell'offerta e degli standard quanti-qualitativi del servizio corrispondenti ad obblighi di servizio pubblico e universale.

Definizione di obblighi di servizio pubblico: "servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico" (cfr. Commissione Europea).

Si tratta di servizi che le autorità pubbliche ritengono di interesse generale e che, se affidati al mercato, potrebbero non essere garantiti. Il riconoscimento di un'attività come di interesse economico generale comporta il suo assoggettamento ad una disciplina regolatoria in misura e con modalità correlate e proporzionali all'obiettivo che l'autorità pubblica ha assegnato al servizio.

Le attività oggetto di affidamento sono rivolte a beneficio della collettività, e si svolgono su beni pubblici di proprietà o in uso al Comune di Salerno – il patrimonio vegetazionale e i beni a supporto.

I servizi sopra descritti costituiscono attività di pubblico interesse e per nessuna ragione potranno essere sospesi o abbandonati e dovranno essere svolti con regolarità, continuità e completezza.

Salerno Pulita s.p.a. uniformerà l'erogazione del servizio pubblico ai principi di seguito elencati:

Uguaglianza

L'erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti e nel rispetto dei diritti degli stessi. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche. Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti.

Imparzialità

Salerno Pulita s.p.a. avrà l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio.

Continuità

L'erogazione dei servizi pubblici dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili a Salerno Pulita s.p.a. quest'ultima dovrà adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

Partecipazione

La partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico dovrà essere garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti di Salerno Pulita s.p.a.. L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio nelle modalità previste. Il Comune di Salerno e Salerno Pulita s.p.a. dovranno dare riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate.

Efficienza, efficacia ed economicità, trasparenza

Il servizio pubblico dovrà essere erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza.

Legittimità

Per l'espletamento dei servizi Salerno Pulita s.p.a. dovrà osservare e far osservare le norme vigenti in materia. Oltre la presenza di tali obblighi di servizio pubblico, relativi all'universalità del servizio, l'azienda si doterà di una carta degli Standard di servizio come sarà indicato nel contratto di servizio da sottoscrivere, con rigorosi standard tecnici.

b.2.1. Costi del servizio per gli utenti

Quantificazione del relativo onere e delle modalità di finanziamento.

Il carattere universale dei servizi che comporta l'obbligo "di prestare un determinato servizio su tutto il territorio nazionale a prezzi accessibili e a condizioni qualitative simili, indipendentemente dalla redditività delle singole operazioni" (cfr. Commissione Europea) può determinare oneri che gravano sul gestore e che devono essere compensati tramite trasferimenti in grado di garantire il principio di economicità e non in contrasto con la disciplina europea sugli aiuti di Stato.

Non sono previste compensazioni economiche. Per la prestazione dei servizi la Società riceverà dall'Ente affidante un compenso predeterminato in funzione del valore delle prestazioni definite nel contratto di servizio e/o nel documento di programmazione fornito dalla società e approvato dall'Amministrazione Comunale.

b.2.2. Remunerazione del Servizio

Sulla base di queste considerazioni, per il servizio di manutenzione ordinaria e conservativa del patrimonio cittadino, il corrispettivo per il periodo di sperimentazione anno 2024 (5 mesi) è pari ad **€ 587.659,29**, come di seguito dettagliato:

QUADRO ECONOMICO - MANUTENZIONE ORDINARIA E CONSERVATIVA DEL PATRIMONIO CITTADINO				
SCHEDA TECNICA	DESCRIZIONE	COSTO PREVENTIVATO DA PREZZARIO 2021	COSTO PREVENTIVATO CON RIBASSO MEDIO GARA PRECEDENTE 32,16%	COSTO OFFERTO DA SALERNO PULITA RIBASSO MEDIO 39,25%
V/1	Decespugliamento, diserbo e taglio – a corpo	€ 775.222,61	€ 525.911,02	€ 465.633,01 (ribasso del 39,94%)
V/2	Decespugliamento e taglio di scarpate	€ 13.923,70	€ 9.445,84	€ 9.050,00 (ribasso del 35,00%)
V/3	Pulizia di canneti	€ 14.118,78	€ 9.578,18	€ 9.177,21 (ribasso del 35,00%)
V/4	Rimozione di materiali dai canali scoperti	€ 41.475,00	€ 28.136,64	€ 26.958,75 (ribasso del 35,00%)
V/5	Rasature di aiuole – decespugliamento e taglio siepi aree di pertinenza delle strutture comunali compreso eventuali interventi straordinari che si rendessero necessari	€ 34.641,83 di cui € 25.399,13 per servizio a corpo ed € 9.242,70 per interventi straordinari a misura	€ 23.501,02	€ 17.408,99 (ribasso del 31,46%) € 6.007,76 (ribasso del 35,00%)
V/6	Eventuali imprevisti	€ 87.938,19	€ 59.657,27	€ 53.423,57 (ribasso del 35,00%)
	TOTALI	€ 967.320,11	€ 656.229,97	€ 587.659,29 (ribasso medio del 39,25%)

Corre l'obbligo evidenziare che la parte rilevante del servizio è rappresentata dalla scheda tecnica V/1 – decespugliamento diserbo e taglio – dove la percentuale di ribasso offerto dalla ditta è pari al 39,94% superiore al ribasso medio offerto pari al 39,25%.

Tali importi preventivati sono l'esito della puntuale determinazione, svolta in collaborazione fra il Settore Verde Parchi e Rete Idrica del Comune di Salerno e Salerno Pulita s.p.a., delle aree individuate per lo svolgimento del servizio di manutenzione ordinaria e conservativa del verde tramite gli importi dedotti dal Prezzario Regione Campania anno 2021.

Nella relazione presentata prot. 107373 del 07/05/2024 la Società ha articolato i costi sostenuti nelle varie componenti analitiche (personale, attrezzature, margine operativo) ed indicazione del CCNL applicato.

I pagamenti delle lavorazioni eseguite verranno effettuati a consuntivo previa specifica contabilizzazione redatta in contraddittorio tra Salerno Pulita e gli Uffici comunali, come disciplinato nel capitolato Speciale e nel Contratto.

Le modalità di finanziamento sono fondi di bilancio.

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

C. 1 Specificazione della scelta della modalità di affidamento, dell'osservanza dei requisiti europei e descrizione dei relativi adempimenti.

In caso di affidamento diretto a società in house, occorre evidenziare nella relazione la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per tale modalità:

- Partecipazione pubblica totalitaria. Va esclusa la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata

al capitale di una società in house (Sentenza della Corte di Giustizia Europea 11 gennaio 2005, causa C-26/03, Stadt Halle c. TREA Leuna).

- **Controllo analogo.** *L'ente affidante deve esercitare sulla società in house un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi. Il meccanismo deve importare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e le decisioni rilevanti, e può essere attuato con poteri di direttiva, di nomina e revoca degli amministratori, e con poteri di vigilanza e ispettivi: per controllo analogo si intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica, e tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'Ente pubblico sull'Ente societario.*

- **Destinazione prevalente dell'attività a favore dell'ente affidante.**

Per la gestione dei servizi in questione, si intende procedere con affidamento alla società Salerno Pulita s.p.a. tramite il modello *in house providing*, tenuto conto della presenza e dell'osservanza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale così come riportato di seguito e la presenza dei presupposti funzionali (evidenziati nella specifica Relazione di Salerno Pulita s.p.a. in ordine all'affidamento di che trattasi) e fatta salva la successiva valutazione tecnico-economica sulla convenienza all'affidamento di cui infra.

Il modello gestionale prescelto, sulla base degli elementi di analisi economica e di contesto rappresentati nella sezione C, comporta il riscontro della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento in House, sopra riportato.

Rispetto ai suddetti elementi l'analisi è stata effettuata tenendo conto anche di quanto disposto dalla Direttiva 24/2014/UE art. 12 rubricato *Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico* al comma 1, stabilisce:

"1. Un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;

b) oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi della lettera a) qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata."

a) Il riscontro dell'effettività del controllo analogo è rapportato all'analisi della sussistenza degli elementi di relazione specifica:

- nello statuto della società Salerno Pulita s.p.a.;
- nei documenti esplicitanti la composizione del capitale sociale (estratti dalla visura camerale rilasciata dalla CCIAA di Salerno);
- nel sistema dei controlli esercitati dal Comune sulla società Salerno Pulita s.p.a. in base agli artt. 147 e seguenti del D.Lgs. n. 267/2000, come desumibile dal *"Disciplinare sul controllo delle Società ed organismi controllati"* adottato dal Comune di Salerno.
- nel bilancio consolidato di cui agli artt. 151, comma 8, e 233bis del D.Lgs. 267/2000.

b) Il 100 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante, Comune di Salerno.

c) Il 98,83% del capitale societario è del Comune di Salerno ed il 1,17 % della Società Salerno Pulita SpA.

Ragioni del mancato ricorso al mercato

La scelta tra affidamento concorrenziale (gara per l'erogazione del servizio o per la selezione del socio operativo) e affidamento diretto dipende da:

- **condizioni specifiche di mercato**, relativamente al grado di concorrenza e al numero dei potenziali competitori;
- **caratteristiche dell'affidamento e della natura servizio da erogare:**
 - pervasività del rapporto tra affidante e affidatario;
 - grado di incertezza e variabilità del contesto economico e ambientale;
 - disponibilità delle informazioni;
 - durata dell'affidamento;
 - grado di specificazione delle clausole contrattuali;
 - possibilità di monitoraggio e controllo.

L'insieme di questi elementi definisce la dimensione dei costi di transazione da porre a confronto con l'efficienza del servizio nelle diverse opzioni di affidamento. Occorre dimostrare il perseguimento di obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio.

- **descrivere la situazione in essere** relativamente alla frammentazione del servizio e alle condizioni di efficienza ed economicità: scelta transitoria dell'affidamento diretto finalizzato alla ricomposizione orizzontale (in ambiti territoriali).
- **specificare** se la scelta è per un affidamento diretto, nel transitorio, finalizzato ad aggregare i servizi frammentati con la prospettiva di un unico affidamento a regime

D.1 Specificazione della scelta della modalità di affidamento, dell'osservanza dei requisiti europei e descrizione dei relativi adempimenti - benefici per la collettività

L'affidamento del servizio di gestione oggetto della presente relazione nell'ambito del territorio del Comune di Salerno ha ad oggetto prestazioni rivolte a beneficio della collettività, che interessano beni pubblici di proprietà o in uso al Comune di Salerno – il patrimonio vegetazionale e i beni a supporto.

Il Comune di Salerno ha valutato di rivolgersi direttamente a Salerno Pulita s.p.a. perché società in totale controllo pubblico; perché dispone del *know-how* inizialmente necessario per lo svolgimento delle attività in questione, avendo già operato con soddisfazione in altri settori (l'igiene ambientale e la pulizia degli immobili comunali) a favore di questo Ente sin dal 1997 e quindi per oltre 26 anni e nel ramo analogo della gestione e manutenzione del verde orizzontale del cimitero comunale dal 2004 ad oggi e quindi per circa 20 anni (e per questa esperienza rientra nelle indicazioni di cui al DECRETO 10 marzo 2020 *Criteri ambientali minimi per il servizio di gestione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde* cui dovrà improntarsi l'appalto); perché è già in essere il controllo analogo ed il monitoraggio che ha dato buoni risultati nel caso dell'affidamento dei servizi predetti.

Per rendere più facilmente comprensibile l'analisi di efficienza ed economicità della scelta sono analizzati i seguenti tre elementi:

a) Efficienza del servizio

Si tratta di un affidamento che si pone in continuità con la scelta strategica effettuata di costituire un'unica forte società che svolga per il Comune di Salerno una serie di servizi a favore della collettività dell'Ente, tra i quali anche quello oggetto della presente relazione, consentendo così di utilizzare l'esperienza acquisita nel costruire adeguate economie di scala nell'interesse pubblico e valorizzazioni/ottimizzazioni di risorse umane e strumentali, andando progressivamente ad implementarle ulteriormente nel corso degli anni. Il ricorso alla società in house costituisce quindi l'utilizzo di uno strumento più agevole e diretto per il raggiungimento dei risultati e obiettivi che il Comune socio richiede, potendo, in tempi più rapidi rispetto all'ente pubblico, porre in campo azioni concrete in un settore che richiede prontezza di intervento (la presenza della sede di Salerno Pulita sul territorio comunale consente inoltre operatività immediata in caso

di necessità operative urgenti, una elevata capacità di programmazione e nel contempo di adattamento agli imprevisti, una elevata capacità di gestione del personale), pur nel rispetto rigoroso della normativa contrattualistica pubblica.

b) Unitarietà di erogazione del servizio

Il servizio verde, richiede il Comune di Salerno che sia erogato secondo un nuovo modello gestionale unitario (e non frammentario), in grado di garantire omogeneità di esecuzione dello stesso su tutto il territorio comunale, riducendo i divari esecutivi nelle diverse parti della città, derivanti da un'eccessiva frammentazione dell'esecuzione dello stesso negli anni precedenti e nei precedenti appalti, e garantendo sinergia di risorse aziendali a disposizione per la sua esecuzione, con sensibile riduzione di costi e disagi per la città.

L'unitarietà nell'erogazione del servizio è valorizzata, quindi, da un'identica regia, da identiche modalità di controllo delle prestazioni svolte - indipendentemente dall'ubicazione dei luoghi di volta in volta interessati - realizzando in questo modo il definitivo superamento della suddivisione del territorio cittadino in più ambiti, con conseguenti plurimi affidamenti - porzione di territorio per porzione di territorio.

c) Economicità dell'affidamento diretto

Salerno Pulita s.p.a. è, come in precedenza rappresentato, a tutti gli effetti società *in house - longa manus* dell'amministrazione comunale tale per cui si giustifica l'affidamento diretto del servizio di che trattasi, senza una preventiva gara, ben potendo evitare l'avvio di una procedura di evidenza pubblica proprio in ragione della natura "*interna*" della società pubblica (*non s'impone alcuna gara, neppure informale, fra operatori del mercato, con la conseguenza che la valutazione delle congruità delle offerte dei soggetti in house, prevista dal Codice dei contratti pubblici, non può essere confusa con una sorta di gara alla quale l'Ente affidante dovrebbe invitare le imprese del settore ...* [T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 22 marzo 2017, n. 694]) ben potendo agire direttamente con una motivazione articolata al fine dell'adozione del modello *in house*, indicando inevitabilmente le ragioni della preferenza del modello scelto rispetto al ricorso al mercato, nonché dei benefici conseguibili dalla collettività attraverso tale modello, non quale mero conseguimento di un profitto, bensì come minimizzazione dei costi o massimizzazione della differenza tra i costi e i ricavi.

Salerno Pulita è inoltre società "senza fine di lucro" per il Comune socio, ossia reinveste le economie di scala generate dalla buona gestione in servizi alla collettività. È anch'esso uno dei motivi per cui il modello *in house* è sicuramente da preferirsi al classico appalto, ove tale modalità realizzativa non assicura le sinergie tipiche dell'*in-house providing*, derivanti all'alterità soggettiva dell'appaltatore rispetto alla stazione appaltante (cfr. Sentenza CdS sez. V 23/2/2021 n.1596).

In particolare, così come altresì previsto dai principi di "motivazione rinforzata" di cui alla Sentenza - Corte costituzionale 27/05/2020 n. 100, la modalità di affidamento prescelta comporterà per il Comune **in termini di benefici i seguenti vantaggi:**

a) Il servizio di manutenzione ordinaria e conservativa del patrimonio cittadino verde, è un servizio pubblico locale, così come sottolineato con deliberazione n. 6/2015 dal Comitato per lo Sviluppo del verde pubblico, istituito presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Il servizio assume la veste di servizio a domanda collettiva con carattere di universalità rivolto alla collettività in generale. I servizi oggetto dell'affidamento sono da considerarsi ad ogni effetto, quindi, servizi pubblici, finalizzati ad assicurare un'elevata qualità e protezione dell'ambiente.

Tra i vantaggi della scelta del modello *in house*, si riscontra, tra le altre, la riserva in capo all'ente comunale della **direzione strategica** e della **maggior capacità di controllo sulla gestione**.

Scegliendo questo modello, inoltre, è possibile offrire – data l'esperienza maturata da Salerno Pulita un progetto maggiormente rispondente alle esigenze del Comune data anche la maggiore **flessibilità nell'organizzazione** delle attività rispetto alle previsioni contrattuali insite nel rapporto organico tipico dell'*in house providing*, la già consolidata esperienza in materia di igiene ambientale sul territorio comunale, l'offerta migliorativa che porta ad implementare un maggior controllo e cura dell'ambiente naturale antropizzato.

Il **grado di soddisfazione** derivante dai risultati del servizio reso nel Comune di Salerno per il servizio di igiene urbana induce a ritenere opportuno ed efficiente approvare la convenzione in oggetto in capo al

medesimo affidatario.

In tal senso, la proposta di servizio proveniente da Salerno Pulita s.p.a. si adatta concretamente ed efficacemente alle esigenze tipiche del territorio comunale.

La Convenzione tra il Comune di Salerno e Salerno Pulita s.p.a., consta infatti delle schede tecniche e del Capitolato prestazionale, atti che definiscono puntualmente i servizi richiesti e offerti, le modalità di esecuzione degli stessi nonché degli accordi in merito alla richiesta da parte dell'Amministrazione di servizi aggiuntivi e particolari volti a comporre un servizio flessibile calato sulle reali necessità che il territorio comunale presenterà nel corso dell'affidamento. Se ne deduce una definizione in chiave "**sartoriale**" delle esigenze manifestate dall'Amministrazione comunale.

A contrario, il ricorso ad un modello di mercato verrebbe connotato dall'assenza della sinergia tipica del modello in house data l'alterità soggettiva dell'appaltatore rispetto all'Amministrazione, condizione che comporta possibili rischi di contenzioso tra le parti.

b) gli obiettivi di **economicità**, inoltre, sono senz'altro presenti se si tiene conto, da un lato, la possibilità di ridurre al minimo le fasi procedurali di decisione degli interventi e, dall'altro, considerata la presenza di una società *in house* operante da lungo tempo nel comune, di poter utilizzare l'esperienza pregressa verso il minor dispendio di risorse esistenti sia di personale, sia finanziarie tramite il loro uso accorto. Quanto alla dimostrazione della convenienza economica dell'affidamento, si rileva:

- nelle recenti gare d'appalto svolte dal Comune di Salerno nel corso del 2021 si sono avuti ribassi d'asta **dell'ordine medio del 32,16%** sul Prezzario Regionale Campania degli anni di riferimento, mentre per l'affidamento *in-house* (giusto Progetto tecnico Salerno Pulita s.p.a.. presentato con prot. 107373 del 07/05/2024 - All. "B") si rileva un **ribasso medio del 39,25%**;

- rapportato con realtà simili al capoluogo salernitano, e sotto riportato, il ribasso offerto lo porta sotto la media degli affidamenti. Inoltre raffrontando alcune attività offerte da Salerno Pulita s.p.a. corrispondenti ad un'offerta migliorativa (*la valutazione dei danni e la cura delle pratiche e procedure per il risarcimento; la gestione dei rapporti con l'utenza e con i cittadini, comprensiva della gestione delle segnalazioni e dei reclami, attraverso la predisposizione di un apposito numero verde ed e-mail dedicata e pagina web; le verifiche, la sorveglianza e il pronto intervento per il ripristino dello stato dei luoghi; il censimento delle siepi e aiuole insistenti sui marciapiedi e delle strade; redazione carta dei servizi*), con tali affidamenti aumenta la convenienza dell'affidamento.

Pur in presenza di un mutato prezzario di riferimento, sicuramente aumentato, l'offerta basata sul prezzario 2021, continua quindi a mantenere la vantaggiosità economica in termini sia assoluti che relativi. Qui di seguito si riporta a titolo di confronto la comparazione della scontistica offerta da Salerno Pulita con gli sconti rilevati per appalti simili nel Comune di Salerno e in realtà raffrontabili, sempre ricadenti nella Regione Campania, negli ultimi 5 anni e nel corrente anno.

ENTE E DATA INDIZIONE GARA	TIPOLOGIA AFFIDAMENTO	PREZZARIO UTILIZZATO	RIBASSO D'ASTA REGISTRATO (%)
COMUNE DI GIUGLIANO IN CAMPANIA	Accordo quadro per manutenzione triennale delle aree verdi del comune di Giugliano	2024	30
REGIONE CAMPANIA – ASL NAPOLI 2 NORD – 29.09.2023	Appalto relativo al Servizio triennale di manutenzione ordinaria e straordinaria delle aree a verde delle strutture ASL Napoli 2 Nord	2023	31,15
COMUNE DI AVELLINO – NOVEMBRE 2021	Appalto relativo alla manutenzione del verde pubblico verticale ed orizzontale delle aree a verdi del territorio comunale	2021	38,8

COMUNE DI NOCERA INFERIORE – 17.08.2020	Appalto relativo alla manutenzione del verde pubblico del territorio comunale della durata di 18 mesi	2019	35,935
RIBASSO MEDIO			33,97%

È da sottolineare, inoltre, la sussistenza di un prezzo bloccato per la durata del periodo di affidamento terminata la fase di spertimentazione, in un arco temporale connotato da un aumento generalizzato dei prezzi a causa della situazione economica complessiva.

Lo sconto medio del 39,25% è, alla luce delle forme di appalto sopra evidenziate, pertanto, più che in linea ed inferiore a prezzi di mercato susseguenti a gare pubbliche (anche svoltesi per il Comune di Salerno recentemente), non anomalo (in quanto l'aliquota di manodopera desumibili dalla documentazione presenta non evidenzia possibili sforamenti in negativo dei minimi salariali considerato che la Società nella relazione ha indicato e calcolato i costi con l'attuale CCNL applicato);

c) relativamente alla garanzia sulla effettiva **qualità del servizio** erogato il nuovo modus operativo richiesto all'azienda dal Comune (unitarietà di gestione ad esempio) definisce standard prestazionali più elevati rispetto al passato. L'affidamento a Salerno Pulita prevede l'impegno da parte della società di predisporre una **Carta dei Servizi** in relazione alle caratteristiche dei servizi affidati, nel rispetto delle disposizioni di legge e delle norme UNI e sarà sottoposto dall'ente affidante ad un capillare controllo sull'esecuzione delle lavorazioni contrattualizzate attraverso il titolare del contratto o suo delegato;

d) in ordine, poi, agli obiettivi di **ottimale impiego delle risorse pubbliche** occorre, innanzitutto, ricordare che il Comune di Salerno ha fatto la scelta strategica di valorizzare la propria società, con la sopra richiamata Deliberazione del Giunta Comunale n. 42 del 07/02/2024, avente, tra i propri fini statutari anche la possibile gestione del servizio de quo, finalità da approvare con la deliberazione del Consiglio Comunale, prevedendo anche la possibile unificazione degli altri servizi di manutenzione verde oggi frammentati in diversi appalti.

Nel caso di specie i rapporti economici fra Ente e società gestrice saranno regolati da un Contratto di Servizi e dai seguenti allegati:

Computi metrici estimativi

Capitolato Prestazionale

Schede tecniche distinte per tipologia di servizio

relazione Salerno Pulita s.p.a.

Visura Camerale Salerno Pulita s.p.a.

CONCLUSIONI DI SINTESI

La Società

Per la descritta particolare rilevanza che il servizio in parola riveste, per l'efficienza e l'efficacia della gestione e manutenzione ordinaria e conservativa del patrimonio cittadino verde, per la stretta connessione che la cura del verde ha con una serie di altri servizi comunali, l'Amministrazione ha ritenuto necessario ricondurre tale servizio in capo al Comune attraverso l'azione diretta della società Salerno Pulita s.p.a..

Dalle evidenze riportate, con un focus specifico sulla gran parte delle attività manutentive di verde urbano, risulta evidente come Salerno Pulita s.p.a. sia conforme ai parametri di economicità ed efficacia nella gestione.

Il Comune di Salerno, alla luce delle precedenti considerazioni, deve pertanto, in quanto Ente affidante,

preoccuparsi di affidare i servizi, per il loro svolgimento, ad un soggetto tenendo presente che si tratta di servizi destinati potenzialmente ad una universalità di utenti e tenendo presente, altresì, che i destinatari delle prestazioni non rivestono la qualifica di parti contraenti, ma sono tutelati in quanto collettività e portatori di un interesse comune.

Considerato che la società Salerno Pulita s.p.a. ha le caratteristiche per essere affidataria diretta in House providing del servizio di manutenzione ordinaria e conservativa del patrimonio cittadino verde, senza osservanza delle regole generali di concorrenza, in quanto:

- è una società a capitale interamente pubblica controllata al 100% da Enti Pubblici;
- il controllo analogo esercitato è da intendersi, secondo giurisprudenza nazionale e comunitaria, quale rapporto quasi equivalente ad una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica, quale controllo dell'attività operativa, non solo attraverso l'esercizio del normale potere di indirizzo ma anche con esame dei principali atti di gestione;
- l'attività economica è svolta a vantaggio del socio, quali soggetto controllante. In tal caso infatti si ricade nella tipica ipotesi dell'affidamento in house in cui il Comune utilizza le prestazioni della società per fini pubblici e per destinarle principalmente a suo vantaggio come se si trattasse di un servizio interno.

Il Comune, valutati gli interessi pubblici sottesi alla corretta gestione dei Servizi Pubblici Locali, intende esprimere la volontà di utilizzare la modalità dell'affidamento "in house" a favore di Salerno Pulita s.p.a., in quanto con la quota di partecipazione nella citata società è possibile:

- incrementare il grado di efficienza e razionalità organizzativa;
- razionalizzare i costi di gestione e realizzare economie di scala;
- aumentare la competitività, attraverso l'ampliamento e l'integrazione della gamma dei servizi;
- ottimizzare il processo produttivo e realizzare una sinergia operativa con gli altri servizi gestiti da Salerno Pulita s.p.a..

Mancato ricorso al mercato

L'affidamento col metodo in house providing, per quanto articolato nelle sezioni precedenti, risulta preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato, in sintesi:

- in primo luogo risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione;
- l'attuale dotazione organica del personale interno dell'Ente, unitamente alle restrizioni delle assunzioni negli Enti Pubblici, non consente al momento di ipotizzare una gestione interna del servizio in oggetto e spinge ad un più efficiente utilizzo della stessa;
- la società "in house", la quale per la natura di ente strumentale dell'Amministrazione partecipante, opera (non già per fini di lucro) per realizzare gli obiettivi di interesse pubblico della medesima Amministrazione;
- il know how acquisito nel corso della lunga gestione condotta sinora in relazione al "Servizio Igiene urbana e di pulizia degli immobili" sia in rapporto alla conoscenza del territorio sia nel rapporto con i cittadini, risponde meglio alla gestione di un servizio comunque di estrema importanza che incide significativamente nella qualità urbana. Il territorio di Salerno è caratterizzato da elementi peculiari per ognuna delle aree che il gestore già ben conosce per occuparsi del servizio di igiene urbana. La singolarità della disposizione delle diverse aree della città (aree urbane, collinari, centrali, periferiche, di dimensione e problematiche differenti), ciascuna con proprie caratteristiche morfologiche e ambientali, con diverse esigenze anche dal punto di vista della manutenzione, richiede una differenziazione degli interventi e risposte specifiche per le diverse necessità.
- garantisce una maggiore flessibilità nell'organizzazione delle attività rispetto alle previsioni contrattuali, insite nel rapporto organico tipico dell' "in house providing";
- la gestione con modalità in house, rispetto al ricorso al mercato, garantisce che il servizio venga affidato ad un soggetto a controllo pubblico, elemento che consente di mantenere più bassi i costi a carico della collettività. Infatti i costi del servizio offerto da Salerno Pulita s.p.a., in proporzione agli interventi previsti,

sono inferiori a quelli correnti di mercato e sul prezzario 2021 (con ribassi mediamente del **33,97%** con riferimento al prezzario Regione Campania 2017/2023 e diminuiscono progressivamente (2023 31% e 2024 30%), mantenendo ed anzi aumentando l'offerta di servizi;

- garantisce omogeneità di esecuzione dello stesso su tutto il territorio comunale, riducendo i divari esecutivi nelle diverse parti della città, derivanti una eccessiva frammentazione dell'esecuzione dello stesso negli anni precedenti e nei precedenti appalti, e garantendo sinergia di risorse aziendali a disposizione per la sua esecuzione, con sensibile riduzione di costi e disagi per la città;
- si riducono in modo sostanziale i rischi di contenzioso tra le parti tipici degli affidamenti con il ricorso al mercato in caso di inadempienze contrattuali;
- si ritiene, infine, che vi sarà un'utilità per l'Amministrazione anche in termini di efficacia e di trasparenza nella gestione dei servizi e la possibilità di incremento di attività complementari allo stesso in materia ambientale.

Comparazione con la gestione precedente

Il presente contratto si propone di efficientare il servizio, migliorando alcuni aspetti della precedente gestione, senza disperdere il know how acquisito. La società Salerno Pulita s.p.a., che già svolge il servizio integrato dei rifiuti urbani, mediante efficientamento del servizio di manutenzione del verde, potrà attivare attività complementari allo stesso in materia ambientale.

Ciò consentirà di creare una struttura efficiente in grado di economizzarne la realizzazione attraverso, soprattutto, l'esperienza del personale addetto e all'organizzazione aziendale che la presiede.

Con l'avvio della nuova gestione, la società, come descritto, garantirà anche operazioni aggiuntive e migliorative del servizio che consentiranno al Comune di migliorare l'ambiente urbano nei suoi aspetti complementari della cura del verde e dell'igiene urbana, e di recuperare risorse interne per le attività di ufficio, alla luce della diminuzione del personale assegnato.

Quanto ai costi si sono evidenziati i risparmi rispetto alla precedente gestione e ad un eventuale affidamento al mercato alla luce dei ribassi medi riscontrati.

Decisione

Tutte queste considerazioni portano alla conclusione che sussistono le ragioni e le condizioni per procedere all'affidamento in house, ricorrendo alla professionalità e alle capacità organizzative di Salerno Pulita s.p.a. per il servizio sopra citato e le attività connesse per la sua durata.

Si rileva, inoltre, la possibilità dell'affidamento in oggetto, visto il rispetto dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e la convenienza economica per l'Ente anche per quanto attiene la remuneratività del servizio e la sostenibilità dei costi.

In conclusione, sarebbe, quindi, sulla base di tutto quanto sopra espresso, contraddittorio e in contrasto con il principio dell'uso ottimale, nonché con i principi di efficacia, efficienza ed economicità, delle risorse pubbliche, ricorrere ad operatori presenti sul mercato per la prestazione dei servizi in questione, potendosi avvalere della propria società pubblica, che è altresì in grado di fornire un migliore servizio sfruttando le sinergie possibili, per giunta rendendo il servizio a condizioni economiche più vantaggiose rispetto a quelle conseguibili sulla base delle rilevazioni di mercato riportate nelle tabelle precedenti.

IL DIRETTORE AREA TUTELA AMBIENTALE VERDE
SOSTENIBILITÀ E PROTEZIONE CIVILE

arch. Paola Valvo

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO IN P.O.

Ing. Roberto Nobile

Allegato B) Relazione Salerno Pulita s.p.a. presentata con Protocollo n. 107373 del 07/05/2024

Allegato C) Schede tecniche distinte per tipologia di servizio

Allegato D) Capitolato Prestazionale

Allegato E) Computi metrici estimativi

Allegato F) Visura Camerale Salerno Pulita s.p.a.

Indice generale

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI PER LA FORMA DI dall'ordinamento dell'unione europea per l'affidamento diretto, secondo la formula dell'in house providing DEL SERVIZIO DI MANUTENZIONE ORDINARIA E CONSERVATIVA DEL PATRIMONIO CITTADINO DEL COMUNE DI SALERNO.....	1
INFORMAZIONI DI SINTESI.....	2
INTRODUZIONE.....	3
PREMESSE NORMATIVE E GIURISPRUDENZIALI – OBIETTIVI DELL’AFFIDAMENTO.....	3
servizi e attività economiche e non economiche.....	4
servizio pubblico locale.....	7
<i>diverse forme di gestione del servizio pubblico</i>	8
obiettivi della relazione.....	9
<i>obiettivi di universalità e socialità</i>	10
SEZIONE A - QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	10
A.1. La disciplina europea e la normativa sulla gestione dei servizi pubblici locali.....	10
<i>A.1.1 Normativa dell’Unione Europea</i>	10
<i>A.1.2 Normativa nazionale (trasversale e settoriale)</i>	11
SEZIONE A1 – Sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo e nazionale per l’affidamento a società in house (d.lgs. 201/2022, art. 17, comma 1).....	17
<i>A1.1.1 La concreta verifica dei requisiti per Salerno Pulita s.p.a.</i>	17
SEZIONE B - CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE.....	18
qualità dei servizi per gli utenti - obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi.....	19
B.1 - Caratteristiche del servizio - Inquadramento del servizio oggetto dell’affidamento, con riferimento agli obiettivi finali previsti.....	19
A tal fine è necessario articolare:.....	19
b.1.1. definizione chiara e completa del servizio e di tutte le sue componenti.....	19
<i>b.1.2. descrizione delle modalità di erogazione del servizio</i>	20
b.1.3. indicazione degli assetti gestionali e tecnico-economici richiesti per il conseguimento degli obiettivi.....	20
<i>B. 2 Obblighi di servizio pubblico e universale</i>	21
b.2.1. Costi del servizio per gli utenti.....	22
b.2.2. Remunerazione del Servizio.....	22
QUADRO ECONOMICO - MANUTENZIONE ORDINARIA E CONSERVATIVA DEL PATRIMONIO CITTADINO.....	23
SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA.....	23
<i>C. 1 Specificazione della scelta della modalità di affidamento, dell’osservanza dei requisiti europei e descrizione dei relativi adempimenti</i>	23
SEZIONE D - ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DELLA SCELTA.....	25
Ragioni del mancato ricorso al mercato.....	25
<i>D.1 Specificazione della scelta della modalità di affidamento, dell’osservanza dei requisiti europei e descrizione dei relativi adempimenti - benefici per la collettività</i>	25
CONCLUSIONI DI SINTESI.....	28
<i>La Società</i>	28
Mancato ricorso al mercato.....	29
Comparazione con la gestione precedente.....	30
Decisione.....	30